DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA Y DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO

Quienes suscribimos, Diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de las facultades que nos otorgan los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a su consideración la siguiente Iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Información Estadística y Geográfica.

Exposición de Motivos

El Estado tiene la obligación de crear o modificar leyes que den agilidad, eficacia y orientación al sector turístico, para impulsarlo a ocupar un sitio importante dentro de la economía nacional y en el mercado internacional del mismo sector económico. Por ello, la legislación federal en su conjunto debe armonizar dinámicamente las necesidades de información para desarrollar e impulsar la producción, distribución y fomento del turismo en nuestro país.

Desde 1968, la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas aprobó las definiciones sobre turismo internacional, en razón de que el desarrollo de conceptos estadísticos y de marcos conceptuales para el turismo no había evolucionado de acuerdo con los cambios en la naturaleza y significación del turismo a nivel mundial ni con su potencial de crecimiento futuro. La medición tradicional del turismo no había tenido en cuenta la interdependencia económica cada vez mayor de todos los países y la reducción de las barreras políticas y económicas entre ellos.

Las necesidades actuales en materia de estadísticas de turismo han aumentado considerablemente. No sólo los gobiernos nacionales requieren datos sobre aspectos específicos del turismo, también los particulares, los profesionales y los investigadores necesitan información sobre una gama muy diversa de temas, como el análisis de mercado, la eficacia de las campañas de comercialización, las inversiones en la industria, el desarrollo de los recursos humanos, la toma de decisiones en materia de política turística y la defensa de intereses particulares.

Es necesario evaluar al turismo en el destino y en el viaje, así como la emisión turística en las zonas de origen. Algunos países y ciertos sectores de actividad disponen de una gama amplia y diversificada de fuentes de datos sobre turismo que presentan conceptos y definiciones diferentes para alcanzar estas metas, mientras que otros países, como el nuestro, no han desarrollado todavía sistemas estadísticos para el turismo.

Las primeras acciones tendientes a establecer un conjunto de definiciones internacionales sobre el turismo fueron emprendidas en 1937 por el Consejo de la Sociedad de las Naciones Unidas que recomendó la definición de "turista internacional" para fines estadísticos, concepto que fue ligeramente modificado por la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, en Dublín, en 1950. Asimismo, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas definió, en 1953, el concepto de "visitante internacional". En 1963, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales recomendó una definición para los términos "visitante", "turista" y "excursionista". Estas fueron posteriormente (1967) examinadas por un grupo de expertos sobre estadísticas de los viajes internacionales de las Naciones Unidas y suscritas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1968.

Para 1991, al Organización Mundial de Turismo y el Gobierno del Canadá organizaron en Ottawa una Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo para estudiar la elaboración de estadísticas turísticas fiables. Ésta adoptó un conjunto de resoluciones que definían las necesidades estadísticas de la industria en materia de análisis, estudios de mercado, rendimiento industrial y previsiones del turismo. Abarcaba recomendaciones sobre conceptos, definiciones y clasificaciones de las unidades básicas del turismo. Después de ésta conferencia, la Organización Mundial de Turismo creó un Comité de Seguimiento compuesto por los representantes de gobiernos, de organismos internacionales y del sector empresarial turístico, que ejecutaría las recomendaciones de la Conferencia.

La Organización Mundial de Turismo ha manifestado que las estadísticas internacionales de turismo, no obstante las mejoras logradas en estos últimos decenios, siguen registrando lagunas, definiciones divergentes y falta de uniformidad en la metodología de recogida de datos, por lo cual las cuentas mundiales y la comparabilidad resultan cuestionables.

En 1993, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó un informe preparado por la Organización Mundial de Turismo, bajo la asesoría del Comité de Seguimiento, que contenía normas sobre estadísticas de turismo así como el programa de trabajo para su aplicación. Las recomendaciones del informe se basaban en las resoluciones de la Conferencia de Ottawa, y tomaban igualmente en consideración trabajos anteriores del ámbito internacional aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su décimo noveno período de sesiones, celebrado en noviembre de 1976. Dentro del programa, uno de los apartados pedía a la Organización Mundial de Turismo que se encargara de elaborar una serie de manuales técnicos y de líneas directrices para ayudar a los países a poner en práctica las recomendaciones sobre conceptos, definiciones y clasificaciones para las estadísticas del turismo. Como continuación a esa resolución, la Organización Mundial de Turismo elaboró cinco manuales:

-Acopio y Compilación de las Estadísticas de Turismo: Manual Técnico.

-Conceptos, Definiciones y Clasificaciones de las Estadísticas de Turismo: Manual Técnico.

-Compilación de las Estadísticas de Gasto Turístico: Manual Técnico.

-Recopilación de las Estadísticas de Turismo Interno: Manual Técnico.

-El Turismo y la Balanza de Pagos Manual Técnico.

Los manuales se concibieron como una serie de publicaciones complementarias, cada una de las cuales está centrada específicamente en un aspecto importante de la estadística del turismo. El nivel elemental ofrece directrices sobre las estadísticas que deben recopilarse y la forma en que debe hacerse. El nivel desarrollado ofrece lineamientos sobre algunos problemas de definición más complejos y en todos los aspectos ofrecen y facilitan la adopción y aplicación de normas internacionales comunes para las definiciones y clasificaciones que se aplican a las estadísticas de turismo.

La información estadística sobre visitantes y posibles visitantes es vital ya que nos dice quiénes son las personas que nos visitan. Sin esta información resulta imposible comprender adecuadamente la demanda turística.

Es importante comprender bien las relaciones entre ciertas características de posibles visitantes, como es la edad, el nivel de educación y de ingresos, y el comportamiento turístico para describir el volumen y la estructura del turismo de forma productiva y así prever la posible evolución de la demanda.

El turismo se entiende como flujos de personas que demandan bienes y servicios y también como un proceso de transferencia de riqueza e incremento de ingresos. La información estadística y geográfica del país permite identificar y conocer los fenómenos económicos, demográficos y sociales. Por esa razón es necesaria la revisión y actualización del marco normativo que regula los aspectos informáticos, estadísticos y geográficos con el objeto de que queden debidamente establecidos los mecanismos que garanticen que la información recabada se encuentre debidamente clasificada e identificada. De ahí que se propongan reformas a la Ley de Información Estadística y Geográfica a fin de que la información y la estadística turística y la medición del impacto económico de esta actividad en la economía nacional estén a disposición de todos.

Por último y tomando en consideración que con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se pretende agilizar el ejercicio de las normas que regulan las actividades de los particulares y evitar la discrecionalidad en los actos y procedimientos administrativos a fin de lograr una adecuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática, conjuntando en un solo cuerpo de normas diversos procedimientos reconocidos por la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa; para garantizar la actuación de la autoridad al emitir sus resoluciones, se propone la revisión en los aspectos de verificación y recursos en contra

de las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

También se propone reformar el artículo 5 de la Ley Federal de Turismo, en el entendido de que el artículo 4 de la Ley de Información Estadística y Geográfica establece que las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Federal y que ejerce a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden ser atribuidas a otra dependencia por mandato de otra ley, a efecto de que en dicho ordenamiento se señale como facultad expresa del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, en coordinación con la Secretaría de Turismo y el Banco de México, la de llevar a cabo la recopilación, el procesamiento y la difusión de la información turística generada en base a la aplicación de los instrumentos que se proponen.

Se propone, pues, a fin de poner a disposición de quienes toman decisiones y a la sociedad, la información sistemática que revela que el turismo es un sector importante en la vida económica nacional. Las dependencias del gobierno federal deben ser las responsables de reunir, conforme a los manuales elaborados por la Organización Mundial de Turismo, la actividad turística, y dar con ello credibilidad y confiabilidad al reporte estadístico.

Los requerimientos urgentes de información macroeconómica para fines programáticos, de análisis y de toma de decisiones en el aspecto turístico han vuelto necesario plantear el desarrollo de un sistema de cuentas para el sector turismo de nuestro país, cuyos resultados den una respuesta adecuada y pronta a los requerimientos actuales del mercado turístico. Estos requerimientos se deben al importante crecimiento del turismo y a que su estudio sólo se ha visto desde el punto de vista sociodemográfico y en el aspecto de la economía sólo a nivel de ingresos del exterior.

La estadística actual en materia de turismo no permite conocer cabalmente el impacto del turismo en la economía y en la sociedad. El turismo, dentro del Sistema de Cuentas Nacionales de México no es definido como una actividad o como un sector y sólo se ve el aspecto de la oferta turística, por lo que la medición de dichos sistemas es parcial. Es por ello que para que existe un concienzudo estudio sobre el turismo se necesita de un proyecto específico que lo clarifique en torno a los temas con él relacionados desde el punto de vista de la demanda, la oferta y de los servicios institucionales que en él participan, para así cuantificar la participación y el impacto de las instancias públicas en el sector turístico nacional.

Si bien es cierto que entre la Secretaría de Turismo del Poder Ejecutivo federal y el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se han suscrito bases de cooperación en sendos convenios de fechas 29 de septiembre de 1993, 18 de septiembre de 1997 (Anexo de Ejecución número 18) y 3 de julio de 1998 con dicha finalidad, es sólo un acuerdo entre partes y no tiene una fuerza de Ley.

Tomando en cuenta lo anterior, en la Reglamentación que el gobierno federal le dé al nuevo artículo 5 de la Ley Federal de Turismo, debe existir como antecedente la composición de una "Cuenta Satélite" que tenga como fin la identificación de la participación real de la actividad turística en la economía nacional, así como vincular a la industria turística con los demás sectores productivos. También dicha "cuenta" deberá señalar los diferentes niveles de agregación para los indicadores turísticos, establecer mecanismos de programación avanzada y oportuna, facilitar las tareas de análisis de cobertura, evolución y estructura de dicha cuenta, describir los flujos monetarios del turismo dentro de las fronteras del país y ampliar la base informativa para la toma de decisiones sobre el sector turístico nacional. Por tanto, los convenios hasta ahora firmados por las entidades del gobierno federal antes mencionadas deberán ser incorporados a sus reglamentos y disposiciones complementarias que instrumenten las leyes que se propone reformar.

En el transcurso de los últimos años diversos países han realizado intentos para obtener una visión completa del turismo con la finalidad de registrar los datos obtenidos dentro del marco de la contabilidad nacional de un país. Con ese propósito, la Secretaría de Turismo elaboró en 1997 un documento que contiene el marco conceptual y la metodología a seguir para la estructuración de la "Cuenta Satélite" de México, donde se concibe al turismo como una actividad relacionada con los bienes y servicios que demandan los turistas, las empresas o unidades de producción que los suministran y las institucionales que participan en las transacciones.

Pero, a nuestro entender eso no lo es todo; el legislador se tiene que encargar de plasmara esos ideales en la ley y ese es el espíritu que nos mueve a proponer estas reformas a la Ley de Información Estadística y Geográfica y a la Ley Federal de Turismo para dejar clara las facultades que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en coordinación con la Secretaría de Turismo, el Banco de México y demás dependencias del Gobierno Federal y de los Gobiernos Locales, para elaborar la estadística turística y así tener una información estructurada y uniforme sobre el sector turístico de México.

Es de considerarse por parte de los suscritos proponer a ésta H. Asamblea el siguiente:

Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de Turismo

ARTICULO PRIMERO.- Se REFORMAN: el artículo 8; la fracción VIII del artículo 17; la fracción II del artículo 22; la fracción II del artículo 36, y los artículos 46 y 52; se ADICIONAN: una fracción IX al artículo 7, y una fracción VIII bis al artículo 17; se DEROGA el artículo 47, todos de la Ley de Información Estadística y Geográfica, para quedar como sigue:

Artículo 7.- El Servicio Nacional de Estadística comprende:

Fracciones I a VIII ...

IX. Las normas y lineamientos para la instrumentación y aplicación de un sistema de reclutamiento, selección, operación y desarrollo de la información estadística prioritaria para el desarrollo económico, turístico y social del país.

Artículo 8.- A efecto de que la Secretaría establezca y opere un sistema de identificación nacional para fines estadísticos, las unidades económicas, empresas y establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, forestales, pesqueros y turísticos; los dedicados a la producción o venta de bienes o servicios; las sociedades y asociaciones civiles, así como las demás instituciones públicas, sociales y privadas con fines no lucrativos y las docentes y culturales, estarán obligadas a inscribirse en los registros que para tales fines lleve la propia Secretaría y a revalidar anualmente su inscripción conforme al reglamento de esta ley; quedan exceptuados de esta obligación las asociaciones y partidos políticos a que se refiere el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 17.- Para la integración y funcionamiento de los sistemas nacionales, se deberán homogeneizar los procedimientos de captación de datos en las siguientes fuentes de información estadística y geográfica:

Fracciones I a VII ....

VIII. Las encuestas económicas, sociales y demográficas; así como las normas internacionales adoptadas para las definiciones y clasificaciones aplicables a las estadísticas;

Fracción IX ....

Artículo 22.- Para la integración y desarrollo de los sistemas nacionales, las unidades a que se refiere el artículo anterior participarán, conforme a esta Ley, en:

Fracción I ....

II. La coordinación con la Secretaría y la observancia de las bases, normas, marcos conceptuales estadísticos, adoptados internacionalmente y principios que éstas fijen para prestar el servicio público de información estadística y geográfica, así como para captar, procesar y difundir la información que provenga de los niveles sectoriales y regionales;

Fracciones III a V ....

Artículo 36.- Serán considerados informantes de los sistemas nacionales:

Fracción I ....

II. Las unidades económicas, empresas y establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, forestales, pesqueros, turísticos o de servicios de cualquier clase; las sociedades, asociaciones civiles y las instituciones sociales o privadas con fines no lucrativos, las docentes y culturales que estén obligadas a inscribirse o a proporcionar datos en los registros administrativos, a que se refiere el artículo 8º de este ordenamiento;

Fracciones III y IV ....

Artículo 46.- Para la realización de las inspecciones de verificación a que se refiere esta Ley, se observará lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 47.- (Se Deroga).

Artículo 52.- En contra de las resoluciones que dicte la Secretaría, el interesado podrá interponer el recurso administrativo de revisión de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTICULO SEGUNDO.- Se ADICIONA un párrafo segundo al artículo 5 de la Ley Federal de Turismo, recorriéndose el actual párrafo segundo para ser tercero, en los siguientes términos:

Artículo 5.- ....

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática tendrá la facultad, en coordinación con la Secretaría de Turismo y del Banco de México, para medir el impacto económico y llevar a efecto la estadística de la actividad turística en los términos de la Ley de Información Estadística y Geográfica y de las disposiciones que la complementen.

....

Transitorios

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

SEGUNDO.- Las entidades involucradas en la aplicación de las leyes que se reforman por medio del presente decreto tendrán un plazo perentorio de 180 días naturales contados a partir de la publicación del mismo para adecuar los reglamentos y ordenamientos derivados de las mismas.

TERCERO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a los 10 de noviembre de 1998.